

TRIBUNALE DI NAPOLI

Il giudice monocratico, Dr.ssa Immacolata Cozzolino,  
letti gli atti,  
sciogliendo la riserva del 14.3.2024, osserva quanto segue.

Con ricorso ex art. 700 c.p.c depositato in data 4.2.2024 e ritualmente notificato al Comune di Napoli unitamente al decreto di fissazione dell'udienza del 14.3.2024 - (non essendo stato concesso il provvedimento richiesto inaudita altera parte) -

██████████, nato a Mosca il 1.2.2005, residente in Napoli in Vico ██████████  
██████████, ospite presso il sign. ██████████, suo amico, rappresentato e difeso dall'avv. Stella Arena, adiva questo Tribunale esponendo:

*Il sig. ██████████, in data 18.02.2023 formulava istanza di protezione speciale presso la Questura di Napoli ex art. 19 co. 1.2 e 2 d. lgs 286/98; - Alla domanda di protezione speciale con richiesta diretta al Questore, allegava una memoria esplicativa dei motivi a fondamento della richiesta di protezione e cioè: il fondato timore di essere arruolato nelle milizie russe al termine degli studi superiori, in ragione degli obblighi di leva introdotti per il conflitto in corso, la conseguente impossibilità di frequentare l'Università ed anche il forte radicamento sul territorio italiano presso cui il richiedente ha soggiornato sin da bambino e sul quale vanta legami affettivi; - All'istanza di protezione speciale, il ricorrente allegava dichiarazione di ospitalità protocollata presso il Commissariato di P.S. e redatta dal Dott. ██████████, locatore dell'immobile sito al Vico ██████████ (NA).*

*- In data 29.06.2023 il sig. ██████████, accompagnato dal Dott. ██████████, si recava presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Napoli sito in Via Galileo Ferraris 131, che lo convocava al fine di procedere al foto-segnalamento e dare inizio all'istruttoria volta al rilascio del titolo di soggiorno richiesto;*

*- In pari data, la Questura consegnava al sig. ██████████ permesso di soggiorno temporaneo cd. "cedolino" recante numero pratica ██████████025679, la cui validità è disciplinata dall'art. 4 co. 3 d.lgs 142/2015 e contestuale preavviso di diniego ex art. 10-bis L. 241/90 con cui onerava il richiedente di integrare l'istanza con documentazione attestante l'effettiva residenza;*

*- Dunque nel mese di luglio 2023 il ricorrente si recava insieme al Dott. ██████████, presso il Comune di Napoli, 1^ municipalità dove avanzava domanda di iscrizione anagrafica. In tale sede, il personale amministrativo in servizio, lo invitava a trasmettere l'istanza, accompagnata dalla documentazione necessaria, a mezzo pec;*

*- Pertanto il 23.07.2023 il ricorrente trasmetteva richiesta di iscrizione anagrafica al Comune di Napoli, 1^ municipalità, avvalendosi dell'aiuto e dell'indirizzo pec del Dott. ██████████ ed allegava la seguente documentazione: a) Modulo*

dichiarazione di residenza compilato e firmato; b) Contratto di locazione e ricevuta di registrazione; c) Proroga contratto di locazione; d) Assenso del proprietario dell'immobile non residente e documento di identità; e) Memoria redatta dall'Avv. Martina Stefanile a supporto dell'istanza di iscrizione anagrafica; f) Preavviso di rigetto emesso dalla Questura di Napoli ex art. 10-bis L. 241/90; g) Passaporto del sig. [REDACTED] in corso di validità; h) Certificato di attribuzione codice fiscale; i) Permesso di soggiorno "cedolino" 23NA[REDACTED]; l) Assenso all'inclusione del [REDACTED] nel nucleo familiare e documento di identità del locatore Dott. [REDACTED]; m) N. 2 comunicazioni di ospitalità protocollate;

- In data 25.07.2023 il Comune di Napoli riscontrava a mezzo pec, rigettando la richiesta per la seguente motivazione: "Alla documentazione manca il permesso di soggiorno indispensabile per l'iscrizione. Il preavviso di rigetto della Questura chiede documentazione che lei può fornire, avendo dato ufficiale ospitalità. Vogliate quindi provvedere al ritiro del pds e dopo alla richiesta di iscrizione anagrafica";

- Il 29.10.2023 il Dott. [REDACTED] nuovamente accompagnava il ricorrente presso l'Ufficio Anagrafe della 1^ municipalità del Comune di Napoli per richiedere iscrizione anagrafica del [REDACTED]. In questa occasione il ricorrente rappresentava: di essere iscritto e di frequentare l'I.I.S.S. "Antonio Serra", di aver superato il IV anno e di essere stato ammesso all'ultimo anno di scuola superiore; di dover sostenere l'esame di stato nell'anno scolastico in corso e di volersi iscrivere presso la facoltà di informatica presso l'Università Federico II di Napoli; di dover conseguire la patente di guida necessaria a compiere il percorso casa - Università (ovvero Vico [REDACTED] - Piazzale Vincenzo Tecchio), non adeguatamente collegato dal trasporto pubblico; che l'assenza di iscrizione anagrafica pregiudicava il suo accesso all'esame per il conseguimento della licenza di guida ai sensi degli artt. 116 e 118-bis CdS, gli impediva di effettuare dichiarazione ISEE utile e necessaria ad affrontare l'immatricolazione universitaria e di registrare il proprio SPID o Carta di identità elettronica (CIE) necessari per l'accesso alla segreteria online universitaria "Segrepass".

Il Comune di Napoli 1^ municipalità, si riservava di approfondire la fondatezza dell'istanza e di fornire riscontri a mezzo pec;

- Invero il giorno seguente 30.10.2023 il Comune di Napoli opponeva nuovo rigetto a mezzo pec rappresentando che "in riferimento alla pratica in oggetto e al nostro incontro di ieri, le comunico che manca l'attestazione con cui la Questura chiarisce che la richiesta di permesso di soggiorno è stata fatta e che costituisce permesso provvisorio. Le allego un fac simile. Se il Sig. [REDACTED] lo ha, e non sono passati 60 giorni, è possibile procedere all'iscrizione". Rispetto al documento allegato dal Comune, trattasi di cd. Modello C/3, verbale di formalizzazione delle domande di protezione internazionale disciplinato dalla Legge n.189 del 30 luglio 2002 - G.U. n. 173/L del 26-8-2002 e dal D.P.R. del 16 settembre 2004 n. 303 del 15-5-1990 - G.U. n. 299 del 22/12/2004 e successive modifiche;

- Il 02.11.2023 l'Avv. Martina Stefanile trasmetteva formale diffida al Comune di Napoli 1^ municipalità, a procedere all'iscrizione anagrafica del sig. [REDACTED];

- Il 06.12.2023 il Comune di Napoli riscontrava confermando il diniego all'iscrizione anagrafica e motivandolo come segue: "Gentile avvocato, in riferimento alla richiesta di iscrizione del cittadino in oggetto si comunica rigetto. Il cittadino, infatti, avendo fatto richiesta di protezione speciale ai sensi dell'art. 19 c 1.2. del DLGS 286/98 non ha i requisiti per l'iscrizione con il solo cedolino".

- Ad oggi ancora il Comune di Napoli non ha effettuato l'iscrizione anagrafica del ricorrente che è privo di un diritto soggettivo che consente l'esercizio di diritti fondamentali, che ad oggi sono ancora preclusi.

(...)

Il diritto di asilo garantito dall'art. 10 della Costituzione, comprende il diritto alla protezione internazionale e alla protezione complementare, tra cui la protezione speciale in primis, oltre che le eventuali situazioni che dovessero residuare, derivanti dall'esigenza del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali. Plurimi i percorsi per giungere al riconoscimento della protezione speciale: innanzi tutto quello per così dire ordinario, dettato dall'esigenza di completezza di tutela nei casi di esclusione (artt. 10 e 16 d.lgs 251/2007) o diniego (art. 12 d.lgs. cit.) del riconoscimento della protezione internazionale da parte della Commissione territoriale. Invero, quando non venga accolta la domanda di protezione internazionale ma ricorrono i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del d.lgs 286/98 (cfr. art. 32, comma 3, d.lgs 25/2008 richiamato dall'art. 35 bis d.lgs cit.), la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura "protezione speciale". Essa può poi essere riconosciuta dal Questore quando, escluso il rilascio del diverso permesso di soggiorno richiesto (ad esempio, per ricongiungimento familiare, per lavoro, ecc.), previo parere della Commissione territoriale, si ritengano sussistenti le condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1. d.lgs 286/98. Infine, prima delle modifiche normative apportate con D.L. 10 marzo 2023 n. 20, convertito in L. 50/2023, la protezione speciale poteva essere riconosciuta su istanza diretta e specifica in tal senso da parte dell'interessato al Questore, sempre previa richiesta del parere alla competente Commissione territoriale, come appunto nel caso di specie, ove il ricorrente formulava istanza diretta al Questore in vigenza della normativa precedente al D.L. 20/2023. (...)

Per meglio chiarire l'illegittimità della posizione assunta dal Comune, si rappresenta che, con missiva del 30.10.2023 il Comune rigettava l'istanza di iscrizione anagrafica, subordinando il buon esito dell'istanza ai seguenti presupposti che si ritengono infondati:

1) Che il richiedente esibisse Modello C/3, che la P.A. allegava in fac-simile alla pec di diniego. Sul punto, l'Amministrazione è incorsa in errore perchè ha preteso dal sig. [REDACTED] documentazione che egli non può possedere, in quanto richiedente protezione speciale ex art. 19 TUI con richiesta diretta al Questore. Infatti, il Modello C/3 è un documento introdotto dalla normativa europea, nello specifico dalla Direttiva 2005/85/CE, attuata in Italia con d.lgs 25/2008, che all'art. 26 specificamente disciplina l'istruttoria della domanda di protezione internazionale intesa come rifugio, protezione sussidiaria e protezione speciale ex art. 32 co. 3 d.lgs

25/2008 e ai co. 2 e 2-bis l'obbligo della Questura di verbalizzare le dichiarazioni del richiedente asilo nel verbale cd. Modello C/3.

La protezione speciale con richiesta diretta al Questore, in quanto forma di protezione complementare prevista dal diritto interno, non soggiace alla Direttiva Europea 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, ed invero il richiedente protezione speciale, al momento della formalizzazione della domanda di protezione presso la Questura, riceve non il Modello C/3 ma il cedolino recante dicitura "elettronico", munito dei dati anagrafici del richiedente, fotografia, data di rilascio e timbro della Questura, la cui validità è riconosciuta, quanto al riconoscimento e all'identità, ai sensi dell'art. 1 DPR 445/2000 e dell'art. 4 co. 3 d. lgs 142/2015, quanto invece alla regolarità del soggiorno.

Quanto esposto vale a ritenere manifestamente illegittima la richiesta dell'Amministrazione Comunale che, esigendo il cd. Modello C/3, trattava in modo discriminatorio il richiedente protezione speciale, differenziandolo dal richiedente protezione internazionale, in quanto precludeva a quest'ultimo di esercitare il proprio diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica, pur se in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa anagrafica.

2) Che non fossero decorsi 60 giorni dal conseguimento del Modello C/3 al momento in cui il richiedente avanzi domanda di iscrizione anagrafica. Sul punto si ritiene che l'Amministrazione Comunale abbia fatto un'interpretazione al quanto fantasiosa dell'art. 22 d.lgs 142/2015, ai sensi del quale: "il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente". Invero, sul fac-simile di Modello C/3 allegato dall'Ufficio Comunale (Cfr. All. 10) vi è espressa indicazione che il titolare di tale permesso provvisorio è autorizzato a svolgere attività lavorativa decorsi sessanta giorni, come disposto dall'art. 22 cit.

E' evidente che il termine di 60 giorni è espressamente previsto dal legislatore con riferimento al diritto del richiedente di svolgere attività lavorativa e giammai potrebbe applicarsi al suo diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica, rispetto al quale il legislatore non ha formulato limiti temporali, come in prosieguo specificato.

(...)

3) Che sig. [REDACTED] presenti l'istanza di iscrizione anagrafica in possesso di permesso di soggiorno idoneo, con esclusione del cedolino, ovvero di permesso temporaneo con attestazione della sua provvisoria validità da parte della Questura. Ebbene, la richiesta da parte dell'Ufficio anagrafe, per il rilascio della residenza anagrafica, del permesso di soggiorno in formato elettronico o cartaceo, con attestazione di provvisoria validità, rappresenta una prassi illegittima. Una condotta molto grave, che integra una violazione di legge: la prassi è infatti contraria all'art. 40 comma 3 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, che ha trasformato in legge la circolare emanata nel 2006 dal Ministero dell'Interno, con cui si è voluto dare valore legale al "cedolino". Detta circolare recitava che "per quanto riguarda lo specifico caso dei rifugiati politici, dei richiedenti asilo e simili, questi cittadini di

norma sono sprovvisti di passaporto; ciò tuttavia non può pregiudicare il diritto all'iscrizione anagrafica qualora i predetti siano regolarmente soggiornanti e a condizione, valida per tutti i cittadini, italiani o stranieri, che possano essere identificati. A tal fine, mancando un passaporto o documento equipollente, si ritiene possa procedersi alla loro identificazione mediante il titolo di soggiorno", posizione confermata da una circolare emessa dal Comune di Roma il 22 novembre 2010. Il "cedolino" è un documento rilasciato tra gli altri al richiedente protezione internazionale e dunque protezione speciale, dalla Questura, ma anche a chi è in fase di primo rilascio o rinnovo di un permesso di soggiorno ad altro titolo, in attesa della consegna del permesso di soggiorno elettronico definitivo, come già illustrato e disposto dall'art. 5 co. 9-bis d.lgs 286/98. E' estremamente grave che per l'iscrizione all'anagrafe gli uffici statali chiedano ai cittadini stranieri un documento elettronico di cui non sono in possesso non per loro mancanze, ma a causa di tempi burocratici lunghi, così come è grave che i suddetti uffici non seguano le indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno.

Inoltre, la validità del "cedolino" come documento di riconoscimento e identità è espressa nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che all'art. 1 definisce come documento di riconoscimento "ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consente l'identificazione personale del titolare". Da ultimo, la Circolare n.11/2020, detta le direttive in materia di iscrizione e cancellazione del richiedente protezione internazionale e precisa: "L'art. 3, comma 2, lett. a) del decreto-legge 21 ottobre 2020, n.130, in vigore dal 22-10-2020, ha sostituito l'articolo 5-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, disposizione abrogata dall'articolo 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 186 del 9 luglio 2020. Il comma 1 del richiamato articolo 5-bis prevede l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, secondo le disposizioni del regolamento anagrafico (D.P.R. n.223/1989), del richiedente protezione internazionale a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero la ricevuta di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 citato.

Quanto esposto vale a conferire validità al cd. "cedolino" tanto in termini di documento identificativo e di riconoscimento (DPR 445/2000) quanto come ricevuta attestante la formalizzazione della domanda di protezione e dunque la regolarità del soggiorno (art. 4 co. 3, art. 5-bis d.lgs 142/2015, art. 5 co. 9-bis d.lgs 286/98 e Circolari ministeriali).

(...) Nel caso di specie il ricorrente ha dimostrato il legame con il territorio cioè l'elemento oggettivo con le due dichiarazioni di ospitalità protocollate, ha manifestato la volontà di rimanervi attraverso plurime richieste indirizzate all'Amministrazione comunale ed ha fornito il permesso di soggiorno "cedolino" per protezione speciale ma il Comune di Napoli ha negato illegittimamente il godimento di tale diritto soggettivo al ricorrente odierno. (...)

Il diritto all'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo che deve essere conseguito se ricorrano i requisiti oggettivi, di dimora abituale in un dato posto e soggettivi,

ossia la volontà di risiedere in detto luogo. Nel caso di specie, trattandosi di cittadino extracomunitario, il regolamento anagrafico DPR 223/1989 e gli articoli 6 comma 7 e art. 2 comma 2 richiedono come ulteriore requisito necessario all'iscrizione anagrafica, la regolarità del soggiorno. Nel caso di specie, i tre requisiti richiesti dal legislatore sono stati provati: invero il ricorrente ha eletto la propria dimora abituale al Vico [REDACTED] come da dichiarazioni di ospitalità protocollate al Commissariato di P.S. e depositate al Comune di Napoli. Egli ha altresì compilato e trasmesso al Comune di Napoli il modulo per la richiesta di iscrizione anagrafica, manifestando con ciò la sua intenzione di fissare la propria residenza in detto luogo. V'è da aggiungere che il richiedente trasmetteva al Comune anche tutta la relativa documentazione utile ai fini della sua iscrizione anagrafica, quale l'assenso del proprietario dell'immobile e documento identificativo, l'assenso del locatore e documento identificativo, il contratto di locazione e annessa registrazione, il certificato di attribuzione del codice fiscale ed altro. In ultimo, il ricorrente è cittadino Extra-UE regolarmente soggiornante, in possesso della ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione speciale ex art. 19 d.lgs 289/98, ovvero di protezione complementare alla protezione internazionale, ricompresa nell'asilo costituzionale garantito dall'art. 10 Cost. In particolare la validità del cd. cedolino come permesso di soggiorno provvisorio è dettata dal seguente impianto normativo: l'art. 4 co. 3 e art. 5-bis d.lgs 142/2015, l'art. 11 DPR 394/99, art. 5 co. 9-bis d.lgs 286/98, art. 1 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e con riferimento all'idoneità all'iscrizione anagrafica, dall'art. 6 co. 7 d.lgs 286/98, dal regolamento anagrafico DPR 223/1989, dalla circolare del Ministero dell'Interno del 17 ottobre 2006 e dalla Circolare n.11/2020, che detta le direttive in materia di iscrizione e cancellazione del richiedente protezione internazionale.

Vi è però un'inerzia del Comune di Napoli che ormai non permette al soggetto altra soluzione che adire il Giudice. La sussistenza del "fumus boni iuris" ovvero della esistenza in diritto della pretesa azionata appare evidente dunque, da quanto dedotto sia in fatto che in diritto del presente atto. (...)

La necessità di adire il Tribunale con urgenza è altrettanto evidente. La mancata iscrizione del ricorrente nelle liste anagrafiche della popolazione residente costituisce una grave limitazione dell'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti. Il ricorrente ha tentato varie volte tramite pec e de visu di ottenere l'iscrizione anagrafica a cui sono connessi una serie di diritti oltre che l'accesso a numerosi servizi. Tra quelli che legittimano il ricorso ad una tutela d'urgenza, v'è a circostanza che il ricorrente, che frequenta l'ultimo anno di istituto tecnico, intende iscriversi alla Facoltà di informatica presso l'Università Federico II di Napoli per proseguire i propri studi. Tuttavia, la "Guida alle immatricolazioni online" messa a disposizione dall'Ateneo, dopo aver richiesto espressamente allo studente di indicare la propria residenza anagrafica nella sezione "dati della domanda di immatricolazione", aggiunge alla pagina successiva: "Residenza: da indicare obbligatoriamente", indicando detto requisito anagrafico come elemento imprescindibile per effettuare l'immatricolazione. (...) Inoltre, come richiesto dalla Segreteria e riferito agli studenti, l'incartamento necessario a procedere

*all'iscrizione universitaria comprende la presentazione del Modello ISEE. Requisito necessario alla compilazione del DSU a fini ISEE, è l'iscrizione anagrafica ed il possesso di un documento di identità rilasciato dalle Autorità italiane, quale appunto la carta di identità. Ancora, l'assenza di iscrizione anagrafica rende ad oggi impossibile al ricorrente partecipare al bando per l'assegnazione di borse di studio per l'anno scolastico 2023/24, pubblicato dall'I.I.S.S. "Antonio Serra", con protocollo del 25.01.2024. Infatti il ricorrente, sebbene abbia trovato calorosa accoglienza presso l'abitazione del Dott. [REDACTED] necessita di sostenere autonomamente le spese richieste per i suoi studi e pertanto, nel mese di gennaio a.c., avanzava domanda di partecipazione a detto bando presso la segreteria scolastica, che lo invitava a fornire Modello ISEE, di cui il sig. [REDACTED] non può disporre in assenza di iscrizione anagrafica. Si aggiunga a ciò, che l'assenza di iscrizione anagrafica impedisce al ricorrente anche di registrare il proprio SPID, requisito ormai richiesto, e alternativo alla CIE, per effettuare numerose operazioni tra cui l'apertura di un conto corrente e l'accesso alla segreteria online universitaria che consente la registrazione tramite SPID o CIE. (...) Quanto alla patente, il ricorrente ha urgenza di conseguire tale licenza di guida non soltanto al fine di registrare il proprio SPID, ma anche per l'esigenza di spostarsi dal luogo di domicilio, ben poco collegato dal trasporto pubblico, ai luoghi di suo interesse e di studio. (...)*

*Ha concluso: voglia l'Ill.mo Tribunale adito, accertata la sussistenza del fumus bonis iuris e del periculum in mora ex art. 700 c.p.c. Accogliere, anche con decreto ed inaudita altera parte, l'istanza cautelare e, di conseguenza voglia emettere, i provvedimenti necessari ed idonei a far cessare immediatamente la condotta pregiudizievole adottata dal Comune di Napoli ed ordinare di procedere all'iscrizione anagrafica del sig. [REDACTED] Per l'effetto condannare, in ogni caso, la parte resistente al pagamento delle spese, delle competenze e degli onorari della presente procedura, con riserva di ogni azione in ordine al risarcimento di tutti i danni subiti.*

*Si costituiva il Comune di Napoli, in persona del Sindaco rappresentato e difeso dall'Avvocatura comunale a mezzo dell'avv. [REDACTED] giusta procura generale alle liti in atti.*

*Preliminarmente eccepiva il difetto di legittimazione passiva perché le funzioni di stato civile e di anagrafe non sono attribuzione dell'amministrazione comunale. Esse sono funzioni dello Stato che, per lo svolgimento delle stesse, si avvale del Sindaco quale ufficiale di governo. L'art. 14 del d. lgs. n. 267/2000, rubricato "Compiti del comune per servizi di competenza statale" prevede, ai primi due commi, che "Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. 2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54. (...)". L'art. 54, comma 3, del d. lgs. n. 267/2000, rubricato "Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale" prevede che il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende altresì alla tenuta dei registri di*

*stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica. Nella presente causa, è costituito il Comune di Napoli, in persona del Sindaco pro tempore, nella sua qualità di vertice politico dell'amministrazione comunale o, meglio, ai sensi dell'art. 50 d. lgs. n. 267/2000, quale organo responsabile dell'amministrazione del comune e che dell'ente ha la rappresentanza legale. Se, invece, si fosse voluto citare il Sindaco quale ufficiale di Governo, allora la notificazione avrebbe dovuto essere effettuata, anche per lui, presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato. Il Comune di Napoli, pertanto, è privo di legittimazione passiva al riguardo della domanda esposta, perché la stessa attiene a materie riservate alla competenza statale, rispetto alle quali il Sindaco agisce in qualità di organo dell'amministrazione statale e, più precisamente, come ufficiale di Governo. Egli, nell'esercizio di queste funzioni, è in relazione funzionale con il Ministero dell'Interno e con l'organo periferico del ministero nella provincia, ossia col Prefetto. Ne consegue che in una controversia ove si discuta dell'esercizio di funzioni di competenza statale non deve essere citato il Comune di Napoli, ma l'amministrazione statale (ossia il Ministero dell'Interno) in capo alla quale, per effetto dell'immedesimazione organica, si imputano gli effetti dell'agire dell'organo procedente (ossia il Sindaco in qualità di ufficiale di Governo).*

*Nel merito: il petitum è l'iscrizione anagrafica. La causa petendi risiede nella proposizione alla Questura di un'istanza di protezione cd. speciale. La norma che funge da ponte giuridico tra il fatto dedotto come causa petendi ed il petitum che vi si riconnette come effetto giuridico – negato dall'amministrazione convenuta e, perciò, bisognevole di pronuncia giudiziale – è il citato art. 4, comma 3, d. lgs. n. 142/2015. Il ricorrente sostiene che tale norma debba essere interpretata ed applicata nel senso che anche la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione speciale, allo stesso modo di quella relativa alla protezione internazionale, costituisce permesso di soggiorno provvisorio. La scrivente difesa è di contrario avviso. La premessa dalla quale muovere è che l'iscrizione dello straniero (ossia del cittadino extracomunitario) nel registro di anagrafe della popolazione residente comporta, da parte dell'ufficiale di anagrafe, l'accertamento che lo straniero goda di un permesso di soggiorno. In tal senso depongono, ad esempio, gli artt. 7, comma 3, 11 e 32 del DPR 223/1989. La regola è temperata da ragionevoli adattamenti. L'iscrizione è infatti, consentita anche in difetto del permesso di soggiorno in talune ipotesi specificamente previste. Ciò accade per la persona che versi in una delle seguenti ipotesi: in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno; in attesa del rilascio del primo permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato; in attesa di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare; per i minori in attesa di adozione; in attesa del riconoscimento della cittadinanza italiana "iure sanguinis"; in attesa del riacquisto della cittadinanza italiana ex art. 13, comma 2, legge 91/1992; infine, in attesa del riconoscimento della protezione internazionale o dell'asilo politico. Tale ultima ipotesi è quella invocata dal ricorrente. Muovendo anch'egli dalla condivisa premessa secondo la quale non è sufficiente il mero fatto della dimora abituale sul territorio, ai fini dell'iscrizione anagrafica dello straniero,*

ma è necessaria anche la regolarità della dimora alla stregua della normativa vigente, rivendica il possesso di tale requisito in ragione della circostanza d'aver chiesto la protezione cd. speciale. È ben consapevole che la norma invocata, ossia l'art. 4, comma 3, d. lgs. n. 142/2015, è formulato con esplicito riferimento alla sola protezione internazionale, ma accede ad un'interpretazione estensiva di tale norma. Osserva, al riguardo, che la cd. Protezione speciale è riconosciuta quando, non ravvisandosi i requisiti per la protezione internazionale, il richiedente non possa comunque essere espulso per il divieto posto dall'art. 19, commi 1.1 e 1.2, d. lgs. n. 286/1998. Rileva, inoltre, che, secondo la disciplina vigente all'epoca della prima sua istanza, era consentito presentare direttamente al Questore la domanda di protezione speciale. La conclusione cui perviene è che la protezione speciale è una specie del più ampio genus della protezione internazionale. Pertanto, scrive l'avversa difesa, a pagina 6, penultimo rigo e ss, del ricorso: "L'omesso richiamo in tale norma, da parte del legislatore, dell'art. 19 D.lgs cit. che riguarda i soggetti inespellibili può spiegarsi solo con la circostanza del loro essere già ricompresi tra i richiedenti asilo. ... Infatti il legislatore ha inteso anticipare la tutela della situazione giuridica al richiedente protezione, riconoscendovi una serie di diritti che consentano di attendere il vaglio della sua richiesta in condizioni di regolarità, pertanto è evidente come la tutela debba essere riconosciuta dalla formalizzazione dell'istanza di protezione, non potendosi giungere alla conclusione che il richiedente protezione speciale, diversamente dal richiedente asilo, versi in una situazione di stallo fino a che non avvenga il rilascio formale del permesso di soggiorno biennale."

Alla tesi or ora riassunta, il Comune di Napoli obietta quanto segue. Nell'iniziale disegno del legislatore, la protezione speciale, introdotta con la legge 132/2018 di conversione del d.l. 113/2018, è accordata quando vi sia già stata un'istruttoria, nell'ambito del procedimento amministrativo, sull'istanza di protezione internazionale, e sia accertato che l'istanza non può essere accolta, ma lo straniero non può essere espulso. In tal caso, l'istruttoria procedimentale è completa sia per il diniego del provvedimento richiesto, sia per il rilascio del diverso provvedimento da emettere in luogo di quello. Ne consegue che il destinatario della protezione speciale, avendo fatto istanza di protezione internazionale, gode della valenza della ricevuta dell'istanza come permesso di soggiorno finché non riceva il diniego del provvedimento atteso e, in sua vece, il provvedimento di protezione speciale. Pertanto, egli risiede legittimamente sul territorio, sin dal tempo dell'istanza e fino alla concessione del provvedimento, e permane in tale condizione. La legge 132/2018 non ha disciplinato la condizione del richiedente la protezione speciale perché non ha affatto previsto che la protezione speciale potesse essere oggetto di istanza ad hoc. Il d.l. 130/2020 introdusse un secondo periodo al comma 1.2 dell'art. 19 d. lgs. n. 286/1998 che recitava: "Nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale". Questa nuova norma consentiva che si presentassero istanza direttamente

*rivolte alla protezione speciale. Tuttavia, il relativo procedimento era del tutto distinto da quello avviato sulla base della domanda di protezione internazionale. Prescindeva da quello e configurava un autonomo procedimento amministrativo. Sulla base della qui accennata ricostruzione della normativa applicabile alla domanda amministrativa del sig. [REDACTED], come allora vigente, è palese che l'art. 4, comma 3, d. lgs. n. 142/2015 non si presta ad un'interpretazione estensiva che ricomprenda, nel suo significato regolativo, la norma prefigurata dal ricorrente, secondo il quale la ricevuta dell'istanza di protezione speciale vale temporaneamente come permesso di soggiorno. Non poteva essere certamente questo il significato della formula normativa quando essa fu concepita, perché non era ancora previsto che potesse proporsi l'istanza di protezione speciale. Non poteva essere questo il significato della formula neanche dopo, quando successive modificazioni consentirono che l'istanza di soggiorno avesse ad oggetto la protezione speciale, perché in tal modo s'introduceva comunque un diverso procedimento amministrativo, con diverso oggetto. Il nuovo e diverso procedimento amministrativo cade chiaramente al di fuori del campo di applicazione della norma, la quale non lo regola perché esso è manifestamente, irriducibilmente estraneo alla fattispecie regolata, ossia il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale. L'art. 4, comma 3, d. lgs. n. 142/2015, non può essere applicato alla fattispecie del ricorrente neppure in via analogica. Nel caso di specie non è ravvisabile una lacuna normativa propriamente detta, in ragione della quale si debba ricorrere all'analogia. Il ricorrente vagheggia, in verità, una parificazione di disciplina tra situazioni diverse, in ragione di una ravvisata simiglianza del bisogno di tutela. Egli vuole che la sua condizione sia ragguagliata, sul piano normativo, a quella del richiedente protezione internazionale perché ciò gli pare equo e conforme a senso di giustizia. Tali riflessioni, però, non sono conducenti al fine dell'accoglimento della domanda. La tenuta dei registri di anagrafe è retta da una disciplina che ha, tra le sue caratteristiche, l'assoluta cogenza delle prescrizioni impartite al soggetto investito di tale delicatissima funzione. Non è consentito nessun apprezzamento soggettivo, nessuna valutazione discrezionale; non è data alcuna facoltà di scelta alternativa. S'ha da osservare unicamente la legge, in stretta applicazione del diritto vigente, conformemente su tutto il territorio nazionale. Il punto oggetto di contraddittorio, il thema decidendum non è se sia ragionevole o condivisibile l'aspirazione del ricorrente a vedere regolata la sua posizione come quella del richiedente la protezione internazionale. Anche se le personali opinioni di chi riveste l'ufficio di tenuta del registro deponessero in tal senso, se finanche codesto illustre Giudicante reputasse desiderabile una parificazione di disciplina, comunque non ne conseguirebbe nulla ai fini del decidere. La domanda cautelare dovrebbe essere nondimeno rigettata, perché ogni diverso esito di questo giudizio incrinerebbe la rigorosa impalcatura normativa che presiede alla tenuta dei registri d'anagrafe. L'unico possibile rimedio, se mai davvero si scorgesse nei fatti di causa un vulnus altrimenti insuperabile di diritti costituzionalmente rilevanti, è la remissione della questione alla Corte costituzionale per la declaratoria d'incostituzionalità. Salvi gli effetti di un'eventualità siffatta, la pronuncia di merito non può che essere declinata*

*nelle forme del rigetto per infondatezza, perché il sig. [REDACTED] è un cittadino extracomunitario presente sul territorio italiano senza permesso di soggiorno, e non versa in una delle condizioni specificamente previste per essere iscritto nell'anagrafe della popolazione residente anche in difetto del permesso di soggiorno. Discendendo dalle considerazioni di diritto ai fatti di causa, infatti, appare rilevante un'ulteriore circostanza di fatto. La Municipalità 1 del Comune di Napoli, diligentemente adoperandosi per definire l'istanza del sig. [REDACTED] v, ha chiesto chiarimenti alla Questura di Napoli sul tipo di protezione che questi aveva chiesto e sulla conseguente valenza da assegnarsi alla ricevuta dell'istanza, con la nota PG/2023/971531 del 29/11/2023 (in atti). La Questura di Napoli ha risposto con la nota n. 265380 del 06/12/2023 (in atti) dove si legge che «... il preavviso di rigetto rappresenta, come noto, il mezzo con cui Amministrazione comunica ai richiedente motivi ostativi all'accoglimento ... senza che tale atto possa costituire in alcun modo titolo di pretesa nei confronti di altre PP.AA., le quali si determinano secondo le leggi e le altre fonti normative di rango inferiore. Nello specifico il sig. [REDACTED] risulta aver avanzato istanza per la concessione del permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19 c.1.2. del D.Lgs. 286/98, con parere già richiesto alla competente Commissione Territoriale per i Richiedenti Asilo, per la cui definizione il possesso della residenza (coi presupposti previsti) concorre insieme ad altri requisiti a formare il parere vincolante dell'indicato organo collegiale.» Com'è palese, anche l'avviso espresso dalla Questura deponeva nel senso che nessuna parificazione fosse possibile tra la posizione del sig. [REDACTED] e quella di una persona in attesa di conseguire il permesso di soggiorno per ragioni di protezione internazionale.*

All'udienza del 14.3.2024, presente la parte personalmente, assistita dall'avv. Stella Arena, ed il procuratore del Comune di Napoli, questo giudice si è riservato.

Preliminarmente, si conferma la competenza di questo Giudice in quanto la materia oggetto di controversia non è la domanda di protezione internazionale, bensì la domanda di iscrizione all'Anagrafe del Comune di Napoli di parte di un cittadino non facente parte della UE.

Sempre preliminarmente, si osserva che la controversia in oggetto rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, atteso che l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata ex lege in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità ed invero le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono esclusivamente situazioni di diritto soggettivo sottratte alla discrezionalità della p.a (Cass. S.U. n. 449\2000).

Per l'effetto non opera, nel caso in esame, il divieto del Giudice Ordinario di condannare la P.A. ad un *facere* atteso che tale divieto non vige in tutti i casi in cui sussiste la giurisdizione di detto giudice ed occorre eliminare un pregiudizio arrecato da un comportamento della P.A. ad un diritto fondamentale del privato non suscettibile di affievolimento.

Ancora, preliminarmente, va ritenuta priva di pregio l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Comune di Napoli in quanto la titolarità delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tenuta dei registri dell'anagrafe è rimessa alla competenza del Sindaco (art. 3 l.1228/1954) e la circostanza che ciò accada nella sua qualità di Ufficiale di Governo non inficia l'autonomia delle sue funzioni. D'altro canto, al Ministero dell'Interno – in ragione dei suoi poteri di vigilanza, residua un interesse che la sola partecipazione volontaria al giudizio. Pertanto non merita seguito la sollevata eccezione, né va integrato il contraddittorio con il Ministero dell'Interno.

Passando all'esame del merito, il presente giudizio verte in materia di domanda all'iscrizione anagrafica della popolazione residente in Italia non facente parte dell'UE (e del riconoscimento del relativo diritto) che presuppone la titolarità del diritto di soggiorno in Italia agli stranieri che hanno fatto regolare ingresso nel territorio italiano (TU Immigrazione dlgs. 286/1998) e che hanno chiesto ed ottenuto tale titolo, sia pure provvisorio.

Si osserva che la Corte Costituzionale ha rilevato, nella norma in oggetto, con la sentenza del 31 luglio 2020 n. 186 la violazione dell'art 3 Cost contraddicendo la *ratio* stessa del decreto in cui è inserita per irrazionalità intrinseca ed introducendo la stessa un trattamento differenziato per una specifica categoria di stranieri comportando la violazione della pari dignità sociale; ne ha pertanto dichiarato la illegittimità costituzionale .

Nel presente giudizio, il ricorrente non risulta ancora iscritto all'anagrafe del comune e tale persistente rifiuto allo stato non è certo legittimo in ragione della dichiarazione di incostituzionalità della norma che lo escludeva per gli stranieri, come il ricorrente, con permesso di soggiorno per richiedenti asilo e dunque deve essere ordinato al comune resistente di provvedervi.

Va da sé che la pronuncia di illegittimità costituzionale della norma che veniva interpretata come ostativa all'iscrizione anagrafica impone senza ritardo di dovere provvedere alla stessa essendo palese il *fumus boni iuris*, del diritto fatto valere dal ricorrente il quale ha anche documentalmente provato:

- a) di essere titolare di un permesso di soggiorno temporaneo , cd. Cedolino per richiedenti asilo;
- b) di essere ospite del dott. [REDACTED] e presso la sua abitazione sita in Napoli al Vico [REDACTED]
- c) di aver presentato una domanda di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente del Comune di Napoli ;
- d) di aver visto rigettata la propria domanda in ragione della contestata interpretazione dell'art. 13 D.L. n. 113/2018.

Orbene, nel caso concreto, il sign. [REDACTED] is, cittadino russo extracomunitario, studente regolarmente iscritto a scuola, nonché aspirante all'iscrizione universitaria, ha dato prova, (circa il *fumus*) di essere ospite presso il sign. [REDACTED] e nella casa da quest'ultimo condotta in locazione (v. contratto ed allegata dichiarazione del

suddetto [redacted] e presso il quale il ragazzo dimora); è in possesso della ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione speciale ex dlgs. 298/1998, nonché del cedolino provvisorio rilasciato dalla Questura.

Il ricorrente – si ripete – alla richiesta di rilascio del titolo di soggiorno infatti, ha ricevuto da parte della Questura competente la conferma della avvenuta presentazione della domanda. Il possesso del cedolino caratterizza, dunque, questa fase procedimentale ed attesta il soggiorno regolare del cittadino straniero nelle more della definizione della sua domanda. Ciò si evince anche dal fatto che la Questura consegna al richiedente un vero e proprio documento di riconoscimento (cedolino) ex art. 1 DPR 445/2000, munito di fotografia, dati anagrafici del titolare, rilasciato su supporto cartaceo e timbrato dall'Amministrazione competente dello Stato; ma anche dal fatto che l'art. 5 co. 9-bis d.lgs. 286/98 riconosce espressamente il diritto al lavoro del richiedente in possesso di detta ricevuta.

Pertanto, come correttamente osservato dalla difesa del [redacted], la nota emessa dalla Questura di Napoli (versta in atti), lungi dall'escludere il diritto all'iscrizione anagrafica del ricorrente odierno, è invece la riprova del soggiorno regolare del richiedente protezione speciale che – in possesso degli ulteriori requisiti richiesti dalla normativa anagrafica (tra cui una stabile dimora) – ha diritto ad accedere all'iscrizione anagrafica, requisito che anzi, concorre a formare il parere dell'organo collegiale.

Per quel che attiene invece al *periculum in mora*, è incontestabile l'irreparabilità del pregiudizio derivato dal diniego di iscrizione anagrafica in quanto ciò non ha consentito di esercitare tutte le facoltà e le possibilità che in vari campi vengono ricondotte alla residenza, anche al di fuori dei servizi pubblici, impedendo così il godimento ed esercizio effettivo di diritti di rilievo costituzionale stigmatizzati nel ricorso; è pacifico che in assenza di iscrizione al ricorrente sia precluso di esercitare un ampio spettro di facoltà e diritti quali la richiesta ed il rilascio di un numero di partita Iva ai sensi dell'art. 35 co. 2 lett a) del D. lgs n. 633/1972, la determinazione del valore ISEE per accedere a prestazioni sociali agevolate, il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118 bis co. 1 C.d.S., l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro ai sensi dell'art. 11 co. 1 lett. c) D. lgs. n. 150/2015, la decorrenza del termine per ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9 co. 1 lett. f) L. n. 91/1992 e per il rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 co. 1 ter D. lgs. n. 286/1998.

Solo ad abundantiam si osserva, inoltre, che nel caso di specie la domanda ex articolo 700 cpc è inoltre certamente ammissibile per la sussistenza del requisito della residualità-sussidiarietà operante infatti con riferimento non solo ai casi regolati nelle precedenti sezioni del medesimo capo (sequestri, azioni di enunciazione e procedimenti di istruzione preventiva) ma con riferimento a tutte le misure cautelari previste dal codice o da leggi speciali, non ravvisandosi altri strumenti cautelari attivabili.

A ciò si aggiunga che, per le considerazioni sopra formulate, con il presente ricorso il ricorrente ha invocato la tutela di posizioni soggettive di carattere assoluto che rendono necessario un immediato intervento cautelare al fine di assicurarne la completa tutela e che l'urgenza del provvedere deriva proprio dall'irreparabilità del pregiudizio che il tempo occorrente per conseguire la pronuncia nel merito avrebbe arrecato al fascio di diritti costituzionalmente garantiti, di cui si è detto sopra, certamente non compensabile in modo adeguato da una liquidazione per equivalente in termini monetari.

Appare, infine, sussistere il *periculum in mora*, in quanto la carenza dell'iscrizione anagrafica del ricorrente potrebbe determinare la sua potenziale espulsione dall'Italia.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Giudice Monocratico, dott.ssa Immacolata Cozzolino, sulla domanda ex art. 700 cpc proposta da [REDACTED], definitivamente pronunciando, così provvede:

- Ordina al Comune di Napoli di procedere all'immediata iscrizione anagrafica di [REDACTED] nato a Mosca il 1°.2.2005 residente in Napoli al Vico [REDACTED], nel registro anagrafico della popolazione residente;
- Condanna il Comune di Napoli- come da DM 55/2014- alla rifusione delle spese e competenze di giudizio sostenute dal ricorrente nella misura di € [REDACTED], oltre Iva e CPa e rimborso spese generali.

Manda alla Cancelleria di comunicare il provvedimento alle parti.

Napoli , 18.3.2024

Il Giudice  
Dott.ssa Immacolata Cozzolino